



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 18 września 2023 r.

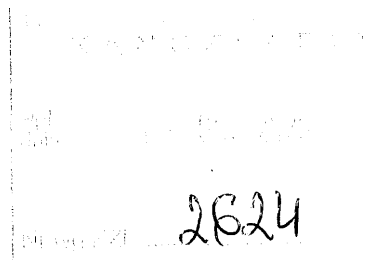
PP I-0131-861/23

Dot. sprawy w TK: K 1/23

Szanowna Pani

Julia Przyłębska

Prezes Trybunału Konstytucyjnego



Monika Ponińska

w związku z otrzymanym w dniu 5 września 2023 r. wnioskiem Prokuratora Generalnego z dnia 4 września 2023 r., złożonym ds. o sygn. K 1/23:

1. przedstawiam negatywne stanowisko w przedmiocie pkt-u 1-go niniejszego wniosku, tj. zwrócenia się przez skład orzekający w tej sprawie o wystąpienie do właściwego organu władzy wykonawczej o uzasadnienie odstąpienia od obowiązujących zasad ustalania wynagrodzeń zasadniczych sędziów w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024;
2. wnoszę o niezarządzanie łącznego rozpoznania sprawy K 1/23 z wnioskiem Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP, o którym mowa w piśmie Prokuratora Generalnego z dnia 4 września 2023 r. na podstawie art. 64 ust 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U.2019.2393 t.j., dalej: ustawa o TK, u.TK) z powodu braku spełnienia podstaw określonych w art. 64 ust. 1 ustawy o TK.

Wniosek zawarty w piśmie Prokuratora Generalnego ma w istocie status wniosku dowodowego. Nie została jednak sprecyzowana w nim teza dowodowa przede wszystkim w kontekście przedmiotu postępowania w sprawie K 1/23. Motywy odstąpienia w projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. od ogólnej reguły określającej uposażenie sędziów (w tym sędziów Sądu Najwyższego), zawartej w art. 91 § 1c. ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (i powielonej w aktach normatywnych dotyczących innych grup sędziów) są z racji przedmiotu tej sprawy irrelevantne. Należy jednocześnie podkreślić, że zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją. Przedmiotem kontroli konstytucyjności nie mogą stać się zatem projekty aktów normatywnych. Jedną z podstawowych zasad postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zasada skargowości, której wyrazem jest art. 67 ust. 1 u.TK. Oznacza to, że Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej.

Nawiązanie do tych unormowań ma istotne znaczenie w odniesieniu do treści pkt. 1-go wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 4 września 2023 r. W swoim piśmie nawiązuje on bezpośrednio do motywów projektu, który w obecnej chwili nie stał się nawet przedmiotem procesu legislacyjnego. Stanowi propozycję, której ewentualne rozpatrzenie i uchwalenie stanowi jedynie sytuację hipotetyczną, która nie może jako taka stanowić miarodajnego elementu oceny obowiązującej ustawy stanowiącej przedmiot wniosku inicjującego postępowanie przed TK. Kierując wniosek opisany w pkt. 1-ym pisma, Prokurator Generalny przypisuje projektowi ustawy

okołobudżetowej na 2024 r. walor aktu, którego dokument ten obecnie nie posiada. Przekonuje przy tym o potrzebie uzyskania wiedzy, która została już przedstawiona w uzasadnieniu wskazanego projektu i stała się przedmiotem dyskusji i oceny na etapie uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Zgłaszane wówczas stanowiska są publikowane na stronie internetowej (legislacja.rcl.gov.pl, nr wykazu – UD487), przez co mogą być pozyskane przez Trybunał Konstytucyjny jako informacja powszechnie dostępna.

W tym kontekście można jedynie zauważyć, że odstąpienie w projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. od obiektywnej reguły ustalania uposażenia sędziowskiego jedynie dodatkowo potwierdza argumentację przedstawioną w uzasadnieniu wniosków o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy okołobudżetowej na rok 2023, wniesionych w tej sprawie przez: Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA oraz Krajową Radę Sądownictwa.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny dokonuje kontroli norm. Przedmiotem postępowania w sprawie K 1/23 jest istotna konstytucyjnie i systemowo kwestia wykładni art. 178 ust. 2 ustawy zasadniczej. W doktrynie i judykaturze powszechnie zauważa się, że wypracowany mechanizm wynagradzania sędziów, określony m.in. w art. 91 § 1c u.s.p. realizuje standard konstytucyjny normę z art. 178 ust. 2 Konstytucji interpretowanej zarówno jedynie semantycznie poprzez ograniczenie zakresu wykładni do wyrażenia „wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków”, jak i szerzej – z uwzględnieniem szerszego kontekstu normatywnego, w tym miejsca przepisu w strukturze ustawy zasadniczej jak i związków treściowych i funkcjonalnych z przepisami wymienionymi w petitum wniosku PPSN (m.in. art. 178 ust. 1, art. 2, art. 173 Konstytucji RP). Również Trybunał w swym orzecznictwie akcentował, że wynagrodzenie sędziowskie musi podlegać szczególnej ochronie, właśnie z uwagi na zamieszczenie przez ustrojodawcę normy zawartej w art. 178 ust. 2 jedynie w odniesieniu do judykatury.

Jest oczywiste, że uposażenie sędziów nie jest nienaruszalne. Konstytucja dopuszcza mechanizm zarówno jego efektywnego (z uwzględnieniem prognozy inflacji) obniżenia jak i zamrożenia, co potwierdzał już w swym orzecznictwie TK i co zostało szeroko omówione w uzasadnieniach wniesionych wniosków. Chodzi jednak o to, że przesłanki do tego działania określone są normatywnie w Konstytucji i nie mogą być wynikiem arbitralnej decyzji władzy politycznej. Trybunał w wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie K 1/12 wyjaśnił, że niedopuszczalne jest stałe, arbitralne określanie uposażenia sędziowskiego, co ma miejsce od roku budżetowego 2021 a co w jaskrawy sposób wystąpiło w roku 2023.

Podsumowując, raz jeszcze należy podkreślić, że przedmiot postępowania K 1/23 dotyczy zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy okołobudżetowej na rok 2023, a projekt ustawy na rok 2024 odnosi się do okoliczności, które nie zostały poddane ocenie w toku postępowania ustawodawczego, a ich motywy są powszechnie znane i ujęte w uzasadnieniu tego projektu. Domaganie się od Trybunału Konstytucyjnego, aby formalnie zwracał się o informacje, które zostały publicznie udostępnione jest co najmniej zbędne. Wbrew twierdzeniom Prokuratora Generalnego zawartym w uzasadnieniu wniosku „uczestnicy postępowania, a przede wszystkim – Trybunał Konstytucyjny” nie muszą „oceniać ostatecznego sposobu odniesienia się ustawodawcy do rozwiązań proponowanych w projekcie ustawy okołobudżetowej na 2024 r.” (por. s. 3 uzasadnienia wniosku PG) ponieważ rozwiązania te nie zostały uchwalone, ani zaskarżone w postępowaniu przed TK. W efekcie oczekiwanie na „ostateczny sposób odniesienia się ustawodawcy” nie ma wpływu na treść unormowań objętych wnioskiem w toczącym się postępowaniu. Co więcej, może nie nastąpić, jeżeli projekt ten nie stanie się przedmiotem procesu legislacyjnego w Sejmie.

Należy dodać, że ustawodawca w uzasadnieniu projektu nie powołuje się na żadne, konstytucyjnie przewidziane okoliczności szczególne, które umożliwiałyby odstępianie od obiektywnej reguły ustalania uposażeń sędziowskich. Jest to kontynuowanie procesu kwestionowanego m.in. we wniosku Pierwszego Prezesa SN i rozpoznawanego w sprawie K 1/23, tj. ustalania przedmiotowego uposażenia w sposób arbitralny, z traktowaniem w istocie normy konstytucyjnej z art. 178 ust. 2 jako blankietowej, która jakoby miała wprowadzać szeroki luz decyzyjny władzy ustawodawczej i wykonawczej. Okoliczność wskazana we wniosku Prokuratora Generalnego tylko potwierdza zasadność kwestionowania niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, ale od strony normatywnej nic nie wnosi do tego postępowania.

W ocenie Pierwszego Prezesa SN wniosek ten prowadzi jedynie do nieuzasadnionego przedłużenia postępowania w sprawie K 1/23. Należy podkreślić, że sędziowie na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego oczekują już wiele miesięcy a kryzys związany z efektywnym obniżeniem wynagrodzenia sędziów pogłębia się wskutek braku dochowywania przez ustawodawcę wymogów jego naliczania w oparciu o art. 91 § 1c u.s.p. także w latach 2021-2022.

Istotne znaczenie dla oceny wspomnianego wniosku ma również okoliczność jego przedstawienia dopiero w dniu posiedzenia Trybunału Konstytucyjnego, tj. 5 września 2023 r. w sytuacji, gdy nie istniały żadne obiektywne przeszkody do uczynienia tego wcześniej. Pozwoliłoby to wnioskodawcy i innym uczestnikom postępowania ustosunkować się do treści wniosku przez terminem posiedzenia. W efekcie ważne zagadnienie dotyczące jednej z konstytucyjnych gwarancji funkcjonowania władzy sądowniczej nie może zostać rozstrzygnięte, chociaż wniosek Pierwszego Prezesa SN w tej sprawie oczekuje na rozpoznanie od wielu miesięcy.

Odnosząc się natomiast do możliwości połączenia wniosku Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP, o którym mowa w piśmie Prokuratora Generalnego z dnia 4 września 2023 r. ze sprawą prowadzoną w Trybunale Konstytucyjnym m.in. z wniosku Pierwszego Prezesa SN pod sygn. K 1/23, należy zauważyć, że w art. 64 ust. 1 ustawy o TK jako przesłankę połączenia spraw ustawodawca wskazał jednakowy przedmiot kontroli, co może dotyczyć jedynie takiej sytuacji, w której zarzut niekonstytucyjności odniesiono do tych samych norm prawnych będących przedmiotem wniosku albo pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej. Niewystarczające jest, aby wątpliwości konstytucyjne miały w danym przypadku - odnosić się jedynie do tożsamych norm konstytucyjnych mających stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu przed TK.

Analizując wniosek Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej można bez wątplenia stwierdzić, że nie spełnia on wymogu jednolitego przedmiotu kontroli, o którym mowa w art. 64 ust. 1 ustawy o TK względem przedmiotu postępowania ws. o sygn. K 1/23. Ten dotyczy wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją RP innej normy prawnej, interpretowanej z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, a tym samym nie może być połączony do rozpoznania ze sprawą o sygn. K 1/23. Jakkolwiek w świetle art. art. 124 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 20223 r. poz. 1360) wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów odpowiedniego szczebla, to jednak ochrona tego wynagrodzenia nie jest realizowana na gruncie art. 178 ust. 2 Konstytucji, lecz art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, interpretowanej z art. 2 Konstytucji.

Tym samym błędnym poglądem prawnym jest stanowisko wyrażone w piśmie Prokuratora Generalnego z dnia 4 września 2023 r. jakoby „problemy konstytucyjne rysujące się w sprawie K 1/23 były w części tożsame z problemami przedstawionymi we wniosku Związku”. Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego „poddane kontroli rozwiązania normatywne” nie są „w zasadzie identyczne”. Przedmiot obu wniosków jest całkowicie odmienny, gdyż wynika m.in. z różnego stopnia ochrony konstytucyjnej wynagrodzeń sędziów a prokuratorów i pracowników Prokuratury (czy też szerzej – wymiaru sprawiedliwości). Wadliwość tego stanowiska wynika również – w ocenie Pierwszego Prezesa SN – z braku dostrzeżenia różnicy między normatywną a faktyczną płaszczyzną całego zagadnienia.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego dostrzega i ubolewa, że również prokuratorzy i pracownicy wymiaru sprawiedliwości (asystenci sędziów i prokuratorów, pracownicy sekretariatów itp.) dotknięci są negatywnie procesami inflacyjnymi a poziom ich zarobków zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu wymiarowi sprawiedliwości, czego zdaje się nie dostrzegać ustawodawca. Niemniej jednak nie sposób przyjąć, że z czysto normatywnego punktu widzenia, wniosek Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej może podlegać połączeniu ze sprawą K 1/23 na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 ustawy o TK.

Z powołaniem

dr hab. Małgorzata Manowska 